

# Umweltrecht in der EU und die Schweiz

- am Beispiel der möglichen Teilnahme der Schweiz am gemeinschaftlichen System des Emissionshandels -

*Astrid Epiney\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Umweltrecht in der EU und die Schweiz – am Beispiel der möglichen Teilnahme der Schweiz am gemeinschaftlichen System des Emissionshandels, in: Kaddous, Christine/Jametti Greiner, Monique (Hrsg.), Accords bilatéraux II Suisse – UE et autres Accord récents / Bilaterale Abkommen II Schweiz – EU und andere neue Abkommen, Genf, Basel, Brüssel, München 2006, S. 707-724. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

## A. Einleitung

Die sog. „Bilateralen II“<sup>1</sup> beinhalten u.a. ein das Umweltrecht bzw. die Umweltpolitik betreffendes Dossier, nämlich die „Teilnahme“ der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur. Abgesehen von diesem, insgesamt eher „organisatorischen“ Integrationsschritt der Schweiz in das gemeinschaftliche Umweltrecht – der an anderer Stelle erörtert wird<sup>2</sup> und daher im Folgenden ausgeblendet werden soll – ist weder in den „Bilateralen II“ noch in sonstigen völkerrechtlichen Verträgen eine „Teilnahme“ der Schweiz am gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich des Umweltrechts vorgesehen, sieht man einmal von auch stark den Warenverkehr und die technischen Handelshemmnisse betreffenden Produktvorschriften (die Anforderungen insbesondere technischer Natur an Produkte stellen, so dass hier in Teilen das Abkommen über technische Handelshemmnisse<sup>3</sup> sowie grundsätzlich das Freihandelsabkommen aus dem Jahr 1972 zur Anwendung kommen) ab.

Dies könnte zu der Annahme verleiten, dass das gemeinschaftliche Umweltrecht für die Schweiz grundsätzlich nicht relevant wäre. Diese auf den ersten Blick gegebene Irrelevanz des gemeinschaftlichen Umweltrechts relativiert sich jedoch bei näherem Hinsehen, was auch – wie in anderen Rechtsbereichen – auf der starken wirtschaftlichen, politischen und geographischen Verschränkung der Schweiz mit der EU beruht, so dass die Schweiz in vielfältiger Weise Einflüssen des europäischen Gemeinschaftsrechts „ausgesetzt“ ist und die schweizerische Rechtsordnung in weiten Teilen – so auch im Umweltrecht – „eurokompatibel“ ausgestaltet ist<sup>4</sup>, wobei hier sowohl auf die Rechtsetzung als auch die Rechtsprechung Bezug genommen werden kann. Besondere Probleme wirft eine „Einbindung“ der Schweiz in europäische Regelungswerke aber dort auf, wo allein durch

---

\* Frau lic. iur. Nathalie Schneider sei herzlich für die Unterstützung bei der Materialsuche gedankt.

<sup>1</sup> S. die Botschaft zu den „Bilateralen II“ unter <http://www.europa.admin.ch/nbv/off/botschaft/d/botschaft.pdf>.

<sup>2</sup> Vgl. den Beitrag von BEAT NOBS in diesem Band; s. sodann ASTRID EPINEY/NATHALIE SCHNEIDER, Zu den Implikationen des gemeinschaftlichen Umweltrechts in der Schweiz, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2005, 252 (253 ff.); ASTRID EPINEY/NATHALIE SCHNEIDER, L'Agence européenne pour l'environnement et la Suisse; URP/DEP 2005 (im Erscheinen).

<sup>3</sup> Das im Rahmen der „Bilateralen I“ abgeschlossen wurde und bereits in Kraft ist. Die „Bilateralen I“ betreffen folgende Bereiche: Personenfreizügigkeit, Forschung, technische Handelshemmnisse, landwirtschaftliche Produkte, Landverkehr, Luftverkehr und öffentliches Auftragswesen. Für die Texte aller Abkommen siehe ABl. 2002 L 114, 1

<sup>4</sup> Vgl. für einen Vergleich ausgewählter neuer gemeinschaftlicher Konzepte mit dem Stand des schweizerischen Umweltrechts ASTRID EPINEY/HANSPETER PFENNINGER/RETO GRUBER, Europäisches Umweltrecht und die Schweiz. Neuere Entwicklung und ihre Implikationen, Bern 1999.

einen „autonomen Nachvollzug“ das angestrebte Ziel aufgrund des gewählten Regelungsrahmens oder der Regelungssystematik nicht erreicht werden kann. Ein Beispiel hierfür ist der in der Union angelaufene Emissionshandel mit Treibhausgasemissionen<sup>5</sup>.

Vor diesem Hintergrund geht die Zielsetzung des folgenden Beitrages dahin, auf der Grundlage eines Überblicks über die verschiedenen Formen der „Europäisierung“ des schweizerischen (Umwelt-) Rechts (B.) am Beispiel des Emissionshandels den rechtlichen Rahmen einer Teilnahme der Schweiz an einer materiellen umweltrechtlichen Regelung aufzuzeigen (C.). Die Wahl des Emissionshandelssystems ist nicht nur vor dem Hintergrund der Aktualität der Fragestellung zu sehen, sondern erklärt sich auch und gerade daraus, dass allein ein „autonomer Nachvollzug“ keine Teilnahme der Schweiz an dem System sicherstellen könnte.

## **B. Zu den Formen der Europäisierung schweizerischen Rechts – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts**

Aufgrund der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU gestaltet sich die rechtlich verbindliche oder auch faktische „Übernahme“ des Gemeinschaftsrechts in verschiedenen Formen, die sich bezüglich ihres rechtlichen Charakters und ihrer Auswirkungen unterscheiden<sup>6</sup>. Insofern kommt das Gemeinschaftsrecht bzw. Teile desselben in der Schweiz in sehr unterschiedlicher Weise zum Zuge. Dabei können grundsätzlich drei große Fallgruppen der „direkten“ Europäisierung schweizerischen Rechts sowie die „Harmonisierung“ über multilaterale völkerrechtliche Verträge unterschieden werden:

- Zunächst können gewisse Standards – die dem jeweiligen *acquis communautaire* entsprechen – durch die Schweiz bzw. die Teilnahme der Schweiz an gemeinschaftlichen Regelwerken oder Systemen durch staatsvertragliche Regelungen rechtlich verbindlich vorgesehen werden<sup>7</sup>. Soweit das Umweltrecht betroffen ist, bestehen – wie eingangs erwähnt – keine das materielle Umweltrecht betreffenden völkerrechtlichen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, die erstere zur (faktischen) „Übernahme“ eines Teils des gemeinschaftlichen Umweltrechts verpflichten würden. Allerdings ist in diesem Zusammenhang an die geplante Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur zu erinnern<sup>8</sup>. Staatsvertragliche Regelungen sind aus schweizerischer Sicht immer dann sinnvoll bzw. notwendig, wenn die verfolgten Zielsetzungen auf dem Weg des autonomen Nachvollzugs nicht erreicht werden können.
- Weiter ist auf die „Inspiration“ schweizerischen Rechts im Rahmen des sog. „autonomen Nachvollzugs“ hinzuweisen: Hierunter versteht man die im Wesentlichen vollständige Anlehnung gesetzgeberischer Erlasse an die entsprechenden Regelungen in der EU. Hintergrund ist häufig das Anliegen, Wettbewerbsnachteile zulasten schweizerischer Unternehmen durch eine „parallele“ Gesetzgebung zu vermeiden. Darüber hinaus ist aber auch (inzwischen) ganz allgemein ein Bestreben der „europafreundlichen“ Ausgestaltung der Rechtsordnung festzustellen, das auf sehr unterschiedliche Motive zurückzuführen sein dürfte<sup>9</sup>. Für den Bereich des Umweltrechts ist festzuhalten, dass die schweizerische Gesetzgebung in der Regel den gemeinschaftsrechtlichen „Anforderungen“ entspricht, so dass nur sehr wenige bedeutende

<sup>5</sup> Vgl. RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG, ABl. 2003 L 275, 32.

<sup>6</sup> Vgl. ausführlicher hierzu im Zusammenhang mit dem Umweltrecht bereits EPINEY/SCHNEIDER, EurUP 2005 (Fn. 2), 252 ff.

<sup>7</sup> Zum autonomen Nachvollzug mit weiteren zahlreichen Nachweisen THOMAS COTTIER/DANIEL DZAMKO/ERIK EVTIMOV, Die europakompatible Auslegung des schweizerischen Rechts, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2003, 2004, 357 (360 ff.). Zu den damit aufgeworfenen schwierigen Fragen der Auslegung MARC AMSTUTZ, Interpretatio multiplex. Zur Europäisierung des schweizerischen Privatrechts im Spiegel von BGE 129 III 335, FS Ernst A. Kramer, 2004, 67 ff.; im Zusammenhang mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen auch ASTRID EPINEY, Zur Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH für Anwendung und Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommens, ZBJV 2005, 1 ff.

<sup>8</sup> S. die Nachweise in Fn. 2.

<sup>9</sup> Über die teilweise auch nur spekuliert werden kann. Die meisten Motive dürften mit dem allgemeinen Anliegen, „Schwierigkeiten“ mit Disparitäten von Vornherein auszuschließen, zusammenhängen.

Abweichungen vom Gemeinschaftsrecht zu verzeichnen sind<sup>10</sup>; diese Feststellung trifft sowohl auf die grundlegenden Konzeptionen als auch auf materielle Anforderungen zu. Ins Gewicht fallende Divergenzen sind in erster Linie im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Zusammenhängen festzustellen, wobei sich diese im Gefolge der Ratifikation der Aarhus-Konvention bedeutend verringern werden<sup>11</sup>. Weiter bleibt zu bemerken, dass im Bereich des Umweltrechts ein „echter“ autonomer Nachvollzug eher die Ausnahme, denn die Regel ist, da hier lediglich (aber immerhin) im produktbezogenen Umweltrecht ein ausbleibender Nachvollzug unmittelbar „spürbare“ wirtschaftliche Nachteile mit sich bringt.

- Sodann ist die „freie Inspiration“ insbesondere des Richters, aber auch des Gesetzgebers, durch ausländische und damit auch gemeinschaftsrechtliche Entwicklungen im Rahmen der „klassischen“ Rechtsvergleichung zu erwähnen. Hier wirkt also das Gemeinschaftsrecht eher als eine Art Inspirationsquelle<sup>12</sup>. So geht der Bundesrat im Rahmen der Untersuchung der Gemeinschaftsrechtskompatibilität („Verhältnis zum europäischen Recht“) eines Rechtsetzungsvorhabens regelmäßig ganz allgemein auf die Rechtslage in der EU ein, auch wenn die entsprechende Lösung in der EU nur teilweise oder ansatzweise übernommen wird. Weiter enthalten die Botschaften des Bundesrates häufig, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen die EG (noch) keine sekundärrechtlichen Vorschriften erlassen hat, einen kurzen Rechtsvergleich mit der Rechtslage in (ausgewählten) EU-Mitgliedstaaten. So wird in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz<sup>13</sup> erwähnt, dass die vorgesehene Regelung bei der Sanierung belasteter Böden weitgehend mit den Konzepten derjenigen Staaten Europas (z. B. die Niederlande und Deutschland), die sich bisher mit dem qualitativen Bodenschutz befassten, deckungsgleich sei.
- Eine besondere Rolle spielt sodann aber auch die „indirekte Harmonisierung“ der Rechtslage in der Union und in der Schweiz über den Abschluss multilateraler völkerrechtlicher Abkommen: Denn die Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung bzw. Teile derselben kann auch auf sowohl von der Gemeinschaft und/oder ihren Mitgliedstaaten als auch der Schweiz mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge eingegangenen Verpflichtungen beruhen. M.a.W. führt eine „Harmonisierung“ auf völkerrechtlicher Ebene – insbesondere durch den Abschluss multilateraler völkerrechtlicher Verträge – auch zu einer gewissen, ggf. weitgehenden Angleichung der Rechtsordnungen der Staaten bzw. Internationalen Organisationen, die die entsprechenden Verpflichtungen eingegangen sind. Ein Beispiel aus dem Bereich des Umweltrechts ist hier die sog. Aarhus-Konvention, die sowohl von der EG und ihren Mitgliedstaaten als auch von der Schweiz ratifiziert ist bzw. werden soll<sup>14</sup>.

Versucht man eine Bewertung der Relevanz dieser verschiedenen „Europäisierungsformen“ des schweizerischen Rechts für das Umweltrecht, so dürften insgesamt der autonome Nachvollzug und die Rechtsvergleichung eine im Verhältnis zu anderen Rechtsbereichen weniger wichtige Rolle spielen, was beim autonomen Nachvollzug wohl in erster Linie mit den bereits erwähnten häufig fehlenden wirtschaftlichen Implikationen von Divergenzen in der Rechtsordnung zusammenhängt. Die wohl eher geringe Bedeutung des Rechtsvergleichs im Umweltrecht dürfte in erster Linie darauf beruhen, dass das schweizerische Umweltrecht zunächst wohl weitgehend unabhängig jedenfalls von gemeinschaftsrechtlichen Einflüssen gewachsen ist und vor diesem Hintergrund hier bei der Auslegung auch und gerade der systematische Zusammenhang der Gesamtheit umweltrechtlicher Regelungen häufig von Bedeutung ist und rechtsvergleichende Überlegungen bei der Auslegung der Bestimmungen daher methodisch wohl nur ausnahmsweise greifen können. Die „Harmonisierung“ über völkerrechtliche Regelungswerke dürfte insgesamt mit dem Wachsen der völkerrechtlichen Vorgaben in diesem Bereich an Bedeutung gewinnen. Im Zusammenhang mit den staatsvertraglichen Regelungen schließlich ist zu bemerken, dass diese weniger bei „traditionellen“ regulatorischen

<sup>10</sup> Vgl. für eine Untersuchung einiger ausgewählter Bereiche EPINEY/PFENNINGER/GRUBER, Europäisches Umweltrecht und die Schweiz (Fn. 4).

<sup>11</sup> Hierzu EPINEY/SCHNEIDER, EurUP 2004 (Fn. 2), 252 (258 ff.).

<sup>12</sup> Vgl. grundsätzlich hierzu etwa COTTIER/DZAMKO/EVTIMOV, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2003 (Fn. 7), 357 (389 ff.); KATHRIN KLETT, Inspiration des Bundesgerichts durch das EU-Recht im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter, in: Astrid Epiney/Ira von Danckelmann (Hrsg.), Gleichstellung von Frauen und Männern in der Schweiz und der EU, 2004, 133 ff.

<sup>13</sup> BBl 1993 II 1445.

<sup>14</sup> Hierzu EPINEY/SCHNEIDER, EurUP 2005 (Fn. 2), 252 (258 ff.).

Instrumenten (wie insbesondere bestimmte anlagenbezogene technische Standards oder Genehmigungserfordernisse), denn bei Anreizsystemen oder bei auf ökonomische Ansätze zurückgreifenden Instrumenten von Bedeutung sind: Will man nämlich eine „Einbindung“ der Schweiz in derartige Systeme erreichen, so reicht ein autonomer Nachvollzug nicht, sondern notwendig ist eine ausdrückliche Regelung der Beteiligung an solchen Systemen. Beispiele hierfür sind Umweltzeichen oder der noch zu behandelnde Emissionshandel. Angesichts der doch insgesamt eher zunehmenden Bedeutung solcher Instrumente ist zu erwarten, dass in Zukunft – und bei weiterem Abseitsstehen der Schweiz von einer EU-Mitgliedschaft – zumindest in spezifischen Bereichen auch im Umweltrecht (vermehrt) auf Staatsverträge zurückgegriffen werden wird, um eine Einbindung der Schweiz in gemeinschaftliche Regelwerke sicherzustellen.

### **C. Insbesondere: zu den Perspektiven einer Teilnahme der Schweiz am gemeinschaftlichen Emissionshandelssystem aus rechtlicher Sicht**

Die Schweiz hat – ebenso wie die EG – das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen<sup>15</sup> und das zugehörige Kyoto-Protokoll<sup>16</sup> ratifiziert. Diese völkerrechtlichen Regelwerke sind im Zusammenhang mit den Bestrebungen der Staatengemeinschaft um die Verringerung des Ausstoßes von Kohlendioxid und anderer Treibhausgase zu sehen; sie stellen einen ersten Schritt auf dem Weg der Reduktion von Treibhausgasen dar. Das Kyoto-Protokoll bringt für die verpflichteten Industriestaaten<sup>17</sup> nicht zu unterschätzende Herausforderungen mit sich, werden diese doch zu einer im Einzelnen festgelegten prozentualen Reduktion oder Stabilisierung des Ausstoßes von Kohlendioxid und gewisser anderer Treibhausgase verpflichtet<sup>18</sup>. Die EU soll danach ihren Treibhausgasausstoß im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 gegenüber 1990 insgesamt um 8 % verringern, wobei die EU intern wiederum eine gewisse Abstufung zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht<sup>19</sup>; für die Schweiz gilt ebenfalls ein Reduktionsziel von 8 Prozent<sup>20</sup>.

Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund einigen zentralen rechtlichen Fragen einer (möglichen) Einbindung der Schweiz in das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem nachgegangen werden (c), dies auf der Grundlage eines Überblicks über die gemeinschaftliche Richtlinie (a) und die derzeitige Umsetzungsstrategie in der Schweiz (b).

#### **a) *Zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls in der EU: die RL 2003/87***

In der EU soll bei der Umsetzung der sich aus dem Kyoto-Protokoll ergebenden Verpflichtungen der Emissionshandel eine entscheidende Rolle spielen: Nachdem die Kommission zunächst im Jahr 2000 ein Grünbuch vorgelegt hat, in dem sie ihre Vorstellungen in Bezug auf die Einführung eines unionsweiten Emissionsrechtehandelssystems darlegt<sup>21</sup>, hat sie im Oktober 2001 einen Richtlinienvorschlag zur Einführung eines Emissionshandels unterbreitet<sup>22</sup>, und im Oktober 2003 wurde schließlich die RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft<sup>23</sup> verabschiedet.

---

<sup>15</sup> SR 0.814.01.

<sup>16</sup> ILM 1998, 32 ff.

<sup>17</sup> Den Entwicklungsländern obliegen keine Verpflichtungen zur Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen; sie können sich aber im Rahmen der Umsetzungsstrategie des „Clean Development Mechanism“ an der Umsetzung der Verpflichtungen der Industriestaaten beteiligen. Hierzu ASTRID EPINEY/MARTIN SCHEYLI, Umweltvölkerrecht, Bern 2000, 252 f.

<sup>18</sup> Vgl. im Einzelnen zu den sich aus dem Kyoto-Protokoll ergebenden Verpflichtungen EPINEY/SCHLEYLI, Umweltvölkerrecht (Fn.), 246 ff.

<sup>19</sup> So dass die Mitgliedstaaten unterschiedlichen Reduktionszielen genügen müssen und einige Staaten sogar noch etwas „zulegen“ dürfen. Vgl. die vorgesehene Lastenaufteilung in Annex I von KOM (1999) 230 endg.

<sup>20</sup> Vgl. BBl 2002 VI 6387.

<sup>21</sup> KOM (2000) 87 endg.

<sup>22</sup> KOM (2001) 581.

<sup>23</sup> ABl. 2003 L 275, 32.



Die RL 2003/87 sieht die Einführung eines Handels mit Emissionszertifikaten vor, deren Gesamtmenge nach oben begrenzt ist. Das Grundkonzept der RL 2003/87 geht dahin, dass einerseits bestimmte Anlagen einer Genehmigungspflicht unterliegen sollen, damit sie Treibhausgase emittieren können. Andererseits soll diese Genehmigung nur (u.a.) unter der Voraussetzung erteilt werden, dass sich die Unternehmen verpflichten, quantifizierte Emissionsrechte („Zertifikate“) zur Emission von in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Treibhausgasen (vorerst nur CO<sub>2</sub>) in der Höhe des Ausstoßes zurückzugeben. Die handelbaren Berechtigungen sollen von den Mitgliedstaaten nach bestimmten Kriterien an die Unternehmen verteilt werden, wobei diese Verteilung zunächst kostenlos erfolgen soll.

Im Einzelnen ist auf folgende Eckpunkte der RL 2003/87 hinzuweisen<sup>24</sup>:

- Der Anwendungsbereich der RL 2003/87 (vgl. Art. 2 Abs. 1 RL 2003/87) erstreckt sich auf Emissionen aus den im Anhang I aufgeführten Tätigkeiten – wobei eine enge Anlehnung an den Anwendungsbereich der RL 96/61 (IVU-Richtlinie<sup>25</sup>) erfolgt, aber noch einige große Kohlendioxidemittenten (wie insbesondere Anlagen zur Energie- und Wärmeerzeugung) berücksichtigt werden<sup>26</sup> – und die Emissionen der in Anhang II aufgeführten Treibhausgase, die sich mit den unter das Kyoto-Protokoll fallenden Treibhausgasen decken.
- Als grundlegende Verpflichtung – die letztlich auch in engem Zusammenhang mit der Durchführung und Überwachung des Emissionshandels zu sehen ist – sollen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass alle in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Anlagen einer Genehmigungspflicht unterworfen werden; nur unter der Voraussetzung des Vorliegens einer solchen Genehmigung sollen die für die Tätigkeit der jeweiligen Anlage spezifizierten Treibhausgase emittiert werden dürfen (Art. 4 RL 2003/87).
- Zentral für das eigentliche System des Emissionshandels sind die nationalen Zuteilungspläne und die Ausgabe der Zertifikate zur Emission von Treibhausgasen. Der von den Mitgliedstaaten zu erstellende „nationale Zuteilungsplan“ ist maßgeblich für die Art und Weise der Zuteilung der Zertifikate an die Betriebe. Er muss sich auf bestimmte Zeitperioden beziehen, die sich aus Art. 11 Abs. 1, 2 RL 2003/87 ergeben: Unterschieden werden eine erste dreijährige Periode (ab dem 1.1.2005) und die weiteren je fünf Jahre dauernden Perioden (beginnend mit dem 1.1.2008). In inhaltlicher Hinsicht muss der Plan die insgesamt zu verteilenden Zertifikate quantifizieren – also m.a.W. die Gesamtmenge der Emissionen, für die Zertifikate ausgegeben werden, festlegen – und die Kriterien definieren, nach denen diese zugeteilt werden. Diese Kriterien müssen „objektiv und transparent“ sein (Art. 9 Abs. 1 RL 2003/87), wobei Anhang III RL 2003/87 – neben den im Text der Richtlinie enthaltenen Kriterien – gewisse Präzisierungen zu entnehmen sind. Der Zuteilungsplan ist der Kommission innerhalb bestimmter Fristen mitzuteilen, und diese kann ihn binnen drei Monaten ablehnen, wenn er den Anforderungen der Richtlinie nicht entspricht (Art. 9 Abs. 3 RL 2003/87). Von der Aufstellung des Zuteilungsplans zu unterscheiden ist die Zuteilung der Zertifikate selbst, die sich allerdings – wie erwähnt – nach den im Zuteilungsplan festgelegten Kriterien richten muss. Im Übrigen erfolgt die Zuteilung für den ersten Dreijahreszeitraum für mindestens 95 %, danach für mindestens 90 % der Zertifikate kostenlos (Art. 10 RL 2003/87). Bei der Entscheidung über die Zuteilung haben die Mitgliedstaaten außerdem die Notwendigkeit zu „berücksichtigen“, neuen Marktteilnehmern den Zugang zu Zertifikaten zu ermöglichen (Art. 11 Abs. 3 S. 2 RL 2003/87).
- Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass Zertifikate zwischen Personen innerhalb der Gemeinschaft übertragbar sind, was dann auch eine Anerkennung der in anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Berechtigungen impliziert (Art. 12 RL 2003/87).
- Weiterhin ist vorzusehen, dass die Unternehmen entsprechend der Menge ihrer Emissionen die Zertifikate zurückgeben; diese Zertifikate sind dann von den Mitgliedstaaten aufzuheben (Art. 12 Abs. 3 RL 2003/87).

<sup>24</sup> Vgl. zur RL 2003/87 m.w.N. ASTRID EPINEY, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., Köln u.a. 2005, 323 ff.

<sup>25</sup> RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26.

<sup>26</sup> Ausgespart werden damit sonstige Emittenten, wie insbesondere private Haushalte und Verkehr. Auf die in den Anwendungsbereich der RL 2003/87 fallenden Emittenten sollen aber rund 46 % der Kohlendioxid-Emissionen entfallen, vgl. ALEXANDER REUTER/RALPH BUSCH, Einführung eines EU-Emissionshandels – die Richtlinie 2003/87/EG, EuZW 2004, 39 (40), m.w.N.

- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Zertifikate nur für die jeweiligen Zeiträume (1.1.2005-31.12.2007, sodann jeweils fünf Jahre dauernde Perioden) gültig sein sollen. Nicht genutzte Zertifikate sind von den zuständigen Behörden aufzuheben, wobei die Mitgliedstaaten innerhalb der ersten Dreijahresperiode vorsehen können, hierfür neue Zertifikate zu erteilen; diese Möglichkeit der Reservenbildung soll ab dem 1.1.2008 obligatorisch sein (Art. 13 Abs. 2, 3 RL 2003/87).
- Weitere Vorschriften der Richtlinie betreffen die Modifikation der IVU-Richtlinie (Art. 26 RL 2003/87) und die für das Funktionieren des Systems bedeutenden Überwachungs- und Sanktionsmechanismen. Letztere sind in Art. 14 ff. RL 2003/87 denn auch recht ausführlich gefasst.

## **b) Zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls in der Schweiz: das CO<sub>2</sub>-Gesetz**

Der rechtliche Rahmen für die Anwendung der flexiblen Mechanismen und den Aufbau eines Emissionshandelssystems in der Schweiz bildet derzeit das CO<sub>2</sub>-Gesetz<sup>27</sup>, das auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt wurde und das Kernstück der schweizerischen Klimapolitik darstellt. Materiell soll das Gesetz sicherstellen, dass der Ausstoß des klimawirksamen Kohlendioxidgases aus der Nutzung fossiler Energieträger (Öl, Gas, Kohle) bis zum Jahre 2010 um insgesamt 10 Prozent unter den Stand von 1990 gesenkt wird<sup>28</sup>. Zur Erreichung dieser Zielsetzung unterscheidet das Gesetz zwischen zwei Phasen: Prioritär soll das Reduktionsziel in einer ersten Phase (die bis mindestens 2004 dauern sollte) in erster Linie durch energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische Maßnahmen<sup>29</sup> sowie durch freiwillige Maßnahmen der Unternehmen und Privaten<sup>30</sup> erreicht werden. Nur wenn festgestellt wird, dass diese Maßnahmen zur Erreichung des Reduktionsziels nicht ausreichen, kann der Bund in einer zweiten Phase eine Lenkungsabgabe auf fossile Energieträger (die sogenannte CO<sub>2</sub>-Abgabe<sup>31</sup>) einführen. Die neuesten CO<sub>2</sub>-Perspektiven zeigen, dass die bisher in der Schweiz getroffenen Maßnahmen nicht genügen, um die Ziele des CO<sub>2</sub>-Gesetzes bis im Jahr 2010 zu erreichen, so dass sich der Bundesrat im Juni 2004 entschieden hat, drei Varianten der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe sowie eine Variante eines (freiwilligen) „Klimarappens“ auf Treibstoffe ins Vernehmlassungsverfahren zu schicken<sup>32</sup>. Nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse (voraussichtlich im Jahr 2005), wird

<sup>27</sup> SR 641.71.

<sup>28</sup> Die beiden Zwecke – CO<sub>2</sub> minus 10 % (CO<sub>2</sub>-Gesetz) und alle Treibhausgase minus 8 % (Kyoto-Protokoll) – sind kompatibel. Wie genau sie zusammenpassen ist natürlich durch die Entwicklung der fünf Nicht-CO<sub>2</sub>-Gase (CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC, SF<sub>6</sub>) bedingt, für die zur Zeit keine quantitativen Ziele festgelegt worden sind. Unterschiedliche Teilziele gelten für Brennstoffe und Treibstoffe. So sollen die Brennstoffe (z. B. Heizungen, Industriefeuerungen) gesamthaft um 15 Prozent, die Treibstoffe (z. B. Benzin, Diesel) gesamthaft um 8 Prozent vermindert werden. Die Flugtreibstoffe für internationale Flüge bleiben ausgenommen.

<sup>29</sup> Bereits in Kraft sind das Energiegesetz seit 1.1.1999 sowie die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Der Bundesrat lancierte auch am 30. Januar 2001 das Energie-Schweiz Programm, das eine nachhaltige Energieversorgung, beruhend auf Innovationen und neuen Technologien einleiten soll.

<sup>30</sup> S. die gemeinsame Richtlinie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie des Bundesamtes für Energie (BFE) vom 2.7.2001, erhältlich unter <http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oekonomie/klima/politik/30.pdf>. S. auch die erste Zielvereinbarung vom 23.4.2004, die von der Energie-Agentur der Wirtschaft und dem Bundesrat unterzeichnet wurde. Insgesamt 45 Unternehmensgruppen mit über 600 Betrieben verpflichten sich darin freiwillig zur Begrenzung ihres Energieverbrauchs und ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen. BUWAL, Unterzeichnung der ersten CO<sub>2</sub>-Zielvereinbarung mit der Energie-Agentur der Wirtschaft, Medienmitteilung vom 23.04.04, <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/presse/artikel/20040423/01086/index.html>.

<sup>31</sup> Bei dieser Abgabe handelt es sich nicht um eine Steuer i.e.S., sondern um eine Lenkungsabgabe, deren Erträge gemäß Art. 10 CO<sub>2</sub>-Gesetz an die Bevölkerung (pro Kopf) und die Wirtschaft (proportional zur Alters- und Hinterlassenenversicherung-Lohnsumme) zurückfließen. BUWAL, Bundesrat schickt CO<sub>2</sub>-Abgabe in die Vernehmlassung, Medienmitteilung vom 11.06.04, <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/presse/artikel/20040611/01091/index.html>, S. 2. Vgl. zum System der CO<sub>2</sub>-Abgabe HERIBERT RAUSCH, Weitere Materien des Umweltrechts, in: Walter Haller (Hrsg.), Umweltrecht, 2004, 234.

<sup>32</sup> [www.uvek.admin.ch/dokumentation/medienmitteilungen/artikel/20040611/01924/?lang=de](http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/medienmitteilungen/artikel/20040611/01924/?lang=de).

der Bundesrat entscheiden, welche Variante(n) er dem Parlament vorschlägt bzw. welches weitere Vorgehen er wählt.

### ***c) Zu den Perspektiven einer Einbindung der Schweiz in das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem***

Ein Emissionshandelssystem – sei es nun „im Alleingang“ oder im Rahmen einer „Anbindung“ an das gemeinschaftliche System – ist beim derzeitigen Stand der Dinge in der Schweiz weder bereits beschlossen noch Gegenstand konkreter (Gesetzgebungs-) Vorhaben. Die Einführung eines solchen Systems – das im Übrigen wohl nicht das CO<sub>2</sub>-Gesetz ersetzen würde, sondern eher im Hinblick auf eine effizientere Erreichung der Zielvorgaben eingeführt würde – könnte aber als Beitrag zur Verringerung bzw. Stabilisierung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz – ebenso wie in anderen Ländern – sinnvoll sein. Allerdings wäre es wohl nicht optimal, wenn die Schweiz ein völlig eigenständiges System neben dem EU-System aufbauen würde, ist der (potentielle) Markt in der Schweiz doch sehr klein, so dass die Gefahr einer zu großen Marktkonzentration bei einigen wenigen Großunternehmen bestünde und das System im Übrigen wegen des (zu) kleinen Marktes nur schwer praktikabel und ineffizient sein könnte. Daher ist abzusehen, dass die Schweiz im Falle der Einführung eines Emissionshandels ein recht großes Interesse an einer „Einbindung“ in das EU-System hätte. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden den sich in diesem Zusammenhang stellenden zentralen rechtlichen Fragen nachgegangen werden.

#### **1. Zur Rechtsgrundlage im CO<sub>2</sub>-Gesetz**

Der Bundesrat geht offenbar davon aus, dass er auf der Grundlage des CO<sub>2</sub>-Gesetzes ein Emissionshandelssystem (auf nationaler Ebene) einführen könnte und zieht dies wohl auch grundsätzlich in Erwägung. So betont er in dem erwähnten Vernehmlassungsbericht zur Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe<sup>33</sup>, dass die Einführung einer solchen Abgabe mit einem Emissionshandelssystem gekoppelt werde bzw. werden könnte, das ähnliche Charakteristika wie dasjenige der EU aufweise. Jedenfalls sei bei seiner Ausgestaltung im Einzelnen auf die Kompatibilität mit dem EU-System zu achten, und ganz allgemein sei die mögliche Verknüpfung mit dem EU-Emissionshandelssystem zu analysieren. Im Einzelnen bleiben die diesbezüglichen Vorstellungen des Bundesrates (jedenfalls auf der Grundlage des Vernehmlassungsberichts) aber sehr vage.

Nur am Rande sei hier bemerkt, dass es doch gewissen Zweifeln unterworfen ist, ob sich aus dem CO<sub>2</sub>-Gesetz tatsächlich eine solche Delegation an den Bundesrat zur Einführung eines Emissionshandelssystems ableiten lässt. Eine ausdrückliche diesbezügliche Ermächtigung findet sich nämlich in dem Gesetz nicht, so dass man die Delegation in diejenige zur Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe „hineinlesen“ müsste, ein Vorgehen, dessen Zulässigkeit doch eher fraglich ist, ist doch eine CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht zwingend mit einem Emissionshandelssystem verknüpft. Weiter erscheint angesichts der potenziell doch beachtlichen Auswirkungen eines solchen Systems insbesondere auf die betroffenen Unternehmen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, die bereits die großen Linien eines solchen Handels definiert, vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips notwendig.

#### **2. Zur Notwendigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages zur Einbindung der Schweiz in das gemeinschaftliche System**

Eine Teilnahme der Schweiz – oder auch anderer Drittstaaten – am gemeinschaftlichen Emissionshandel ist von vornherein nur unter der Voraussetzung sinnvoll, dass die betroffenen Unternehmen eben auch am Handel selbst teilnehmen können. Dies ist aber von vornherein nur unter der Voraussetzung möglich, dass die Zertifikate auch im Handel mit Personen aus Drittstaaten übertragbar sind. Art. 12 Abs. 1 RL 2003/87 verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch nur dazu, die

---

<sup>33</sup> [http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oekonomie/klima/politik/vernehmlassungsbericht\\_d.pdf](http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oekonomie/klima/politik/vernehmlassungsbericht_d.pdf).

Übertragbarkeit von Zertifikaten zwischen in der Union ansässigen Personen zu gewährleisten, während eine Übertragbarkeit im Verhältnis zu außerhalb der Union ansässigen Personen nur unter der Voraussetzung einer entsprechenden Anerkennung der Zertifikate in einem völkerrechtlichen Vertrag vorzusehen ist. Somit ist die Möglichkeit der Teilnahme von Drittausländern am gemeinschaftlichen Emissionshandel nur im Zuge des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages tatsächlich garantiert.

Damit ist eine Verknüpfung eines einzuführenden schweizerischen Emissionshandelssystems mit demjenigen der EU nur durch den Abschluss eines entsprechenden völkerrechtlichen Abkommens möglich; Art. 25 Abs. 1 RL 2003/87 sieht denn auch ausdrücklich die Möglichkeit des Abschlusses solcher Abkommen vor<sup>34</sup>. Dieses müssten die gegenseitige Anerkennung und damit Übertragbarkeit der Zertifikate, die im Rahmen des Gemeinschaftssystems und anderer Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen erteilt wurden, sichern. Die Kommission wäre ggf. damit beauftragt, die erforderlichen Vorschriften für die gegenseitige Anerkennung zu erarbeiten, Art. 25 Abs. 2 RL 2003/87.

### 3. Zu den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an den Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages

Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, ob dem Gemeinschaftsrecht auch inhaltliche Anforderungen an einen solchen Vertrag zu entnehmen sind, etwa im Hinblick auf die Ausgestaltung des Emissionshandelssystems in dem Drittstaat oder spezifische Aspekte desselben. Hierzu ist zunächst anzumerken, dass sich solche allfälligen materiellen Schranken – die von vornherein nur die innergemeinschaftliche, nicht hingegen die völkerrechtliche Ebene betreffen können, sind für die völkerrechtliche Verbindlichkeit eines völkerrechtlichen Vertrages doch in jedem Fall die völkerrechtlichen Regeln anwendbar<sup>35</sup> – jedenfalls nicht aus dem Sekundärrecht ergeben können, da das Völkervertragsrecht dem Sekundärrecht in der Normenhierarchie vorgeht und im Vertrag darüber hinaus kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich ist, dass die Gemeinschaft beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge an die Gesamtheit des Sekundärrechts gebunden wäre. Daher kann jedenfalls aus der RL 2003/87 selbst nicht abgeleitet werden, dass die im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung abzuschließenden Verträge bestimmten inhaltlichen Schranken unterliegen. Aber auch dem Primärrecht kann kein irgendwie geartetes Beeinträchtungsverbot gemeinschaftlichen Sekundärrechts durch völkerrechtliche Verträge entnommen werden: Aus Art. 300 Abs. 5, 6 EGV lässt sich nur entnehmen, dass dem Vertrag selbst widersprechende Verträge nicht abgeschlossen werden dürfen; dies impliziert offensichtlich, dass ein Widerspruch mit dem Sekundärrecht grundsätzlich nicht relevant ist, wenn er auch nicht unbedingt „wünschbar“ ist. Vor diesem Hintergrund etwa aus der Effektivität des Gemeinschaftsrechts eine Art Beeinträchtungsverbot bestehenden Sekundärrechts durch völkerrechtliche Verträge abzuleiten, würde diesem System des Vertrages und auch der sich aus dem Vertrag ergebenden Normenhierarchie zuwiderlaufen.

An dieser Schlussfolgerung ändert auch der Umstand nichts, dass in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten der Abschluss entsprechender Verträge in Art. 25 RL 2003/87 erwähnt ist, woraus auf den ersten Blick geschlossen werden könnte, dass eben eine irgendwie geartete „Konformität“ der anzuerkennenden Zertifikate bzw. des Systems ihrer Verteilung mit der RL 2003/87 bestehen müsste. Denn Rechtsgrundlage für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages bleiben jedenfalls die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, so dass das Sekundärrecht diese nicht modifizieren kann. Damit ist es auch unbeachtlich, dass ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung solcher Zertifikate nur dann sinnvoll ist, wenn auch in der Gemeinschaft ein solches System tatsächlich existiert.

Vor diesem Hintergrund bildet also lediglich das Primärrecht eine Schranke für die inhaltliche Ausgestaltung eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Emissionszertifikaten. Hierzu gehören u.a. die Grundrechte, darüber hinaus die auch beim Handeln im Außenbereich zu

---

<sup>34</sup> Hintergrund dieser Verknüpfungsmöglichkeit mit Drittstaaten ist, dass sie zu einer höheren Kosteneffizienz bei der Verwirklichung der Emissionsverringerungsziele der Gemeinschaft führen wird, vgl. Erwägung 18 RL 2003/87/EG.

<sup>35</sup> Hierzu m.w.N. ASTRID EPINEY, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU, EuZW 1999, 5 ff.



beachtenden Zielvorgaben des Art. 174 EGV. Es ist allerdings nicht ersichtlich, dass allein durch eine Anerkennung von in Drittstaaten ausgestellten Emissionszertifikaten diese Vorgaben grundsätzlich verletzt werden; die diesbezügliche Problematik stellt sich vielmehr primär beim Erlass der RL 2003/87<sup>36</sup>.

Sobald jedoch Sekundärrecht durch die Kommission auf der Grundlage der RL 2003/87 erlassen wird, sind die Vorgaben der Richtlinie einzuhalten, geht es hier doch um auf diese gestützte Rechtsakte. Dies gilt auch für die in Art. 25 Abs. 2 RL 2003/87 erwähnten Vorschriften für die gegenseitige Anerkennung der Zertifikate, die die Kommission nach Abschluss eines „Anerkennungsabkommens“ erlassen soll<sup>37</sup>.

#### 4. Zum möglichen Inhalt eines „Anerkennungsabkommens“ und der Durchführungsvorschriften

Wenn auch damit dem Gemeinschaftsrecht – abgesehen von den in diesem Rahmen nicht näher zu erörternden primärrechtlichen Anforderungen – keine Vorgaben über die inhaltliche Ausgestaltung eines „Anerkennungsabkommens“ zu entnehmen sind, fragt es sich doch, wie ein solches Abkommen wohl ausgestaltet sein könnte. Gewisse Anhaltspunkte ergeben sich dabei aus Art. 25 RL 2003/87, ist doch zu erwarten, dass die EU sich beim Abschluss eines Vertrages an dieser Vorschrift orientieren wird, wenn sie auch keine rechtliche Vorgabe in dem Sinn enthält, dass sie dem Inhalt solcher Abkommen rechtliche Schranken setzte. Diese Bestimmung geht offenbar davon aus, dass in dem völkerrechtlichen Vertrag selbst der Grundsatz der Anerkennung vorgesehen wird (Art. 25 Abs. 1 RL 2003/87), während die „erforderlichen Vorschriften für die gegenseitige Anerkennung der Zertifikate im Rahmen dieses Abkommens“ durch die Kommission nach dem in der Richtlinie vorgesehenen Ausschussverfahren zu erarbeiten sind (Art. 25 Abs. 2 RL 2003/87).

Etwas im Dunkeln bleibt dabei (zunächst) der Rechtscharakter dieser durch die Kommission zu erarbeitenden Vorschriften: Wenn diese „im Rahmen des Abkommens“ maßgeblich sein sollen, müssen sie auch – nach einem in dem Abkommen zu präzisierenden Verfahren – durch den Vertragspartner in irgendeiner Form angenommen werden. Als solcher jedenfalls kann ein Rechtsakt der Kommission nicht für die Vertragspartner verbindlich werden. Die Maßgeblichkeit bzw. rechtliche Verbindlichkeit (auch) für den Vertragspartner kann dabei im Wesentlichen auf zweierlei Weise sichergestellt werden: Entweder das Abkommen sieht vor, dass ein durch den Vertrag eingerichtetes Gremium („Gemischter Ausschuss“) die einschlägigen Kommissionsbeschlüsse für verbindlich erklären kann oder in das Abkommen wird eine Bestimmung eingefügt, die die Verbindlichkeit der (zukünftigen) Kommissionsbeschlüsse für den Vertragspartner vorsieht. Jedenfalls steht Art. 25 RL 2003/87 nicht der Einfügung auch materieller Durchführungsvorschriften in das Abkommen selbst entgegen. Zudem bleibt daran zu erinnern, dass die Kommission bei ihren Beschlüssen selbstverständlich – neben dem Primärrecht – auch den Rahmen der RL 2003/87 zu beachten hat. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass das Abkommen selbst im Wesentlichen den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Emissionszertifikaten formuliert, ggf. mit gewissen Grundanforderungen an die anzuerkennenden Zertifikate, und die Beschlüsse der Kommission hier die notwendigen Präzisierungen treffen.

Beim derzeitigen Stand der Dinge – wie erwähnt, wird in der Schweiz zur Zeit weder die Einführung eines Emissionshandelssystems noch ein Abkommen über den Emissionshandel mit der EG konkret in Erwägung gezogen – ist es nicht möglich, im Einzelnen auf potenzielle Inhalte eines derartigen Abkommens sowie der Beschlüsse der Kommission einzugehen. Gleichwohl können folgende Eckpunkte festgehalten werden:

- Jedenfalls dürfte es nicht erforderlich sein, dass ein schweizerisches Emissionshandelssystem in jeder Beziehung einer parallelen Konzeption wie das gemeinschaftliche System folgt, wenn eine gewisse Parallelität sicherlich Verhandlungen über eine Teilnahme der Schweiz erleichtern würden. So wird beim derzeitigen Stand der Dinge in der Schweiz eine Teilnahme an einem

<sup>36</sup> Zur Vereinbarkeit der RL 2003/87 mit den primärrechtlichen Vorgaben etwa MEINHARD SCHRÖDER, Der Handel mit Emissionszertifikaten als völker- und europarechtliches Problem, in: Peter Marburger (Hrsg.), Emissionszertifikate im Umweltrecht, Berlin 2004, 35 (59 ff.).

<sup>37</sup> Hierzu noch sogleich unten 4.

Emissionshandelssystem nur für diejenigen Unternehmen erwogen, die eine rechtlich verbindliche Reduktionsverpflichtung eingehen. Für diese besteht das Ziel einer Teilnahme an dem Handel aufgrund der Verknüpfung mit der CO<sub>2</sub>-Abgabe auch und gerade darin, diese zu vermeiden. Diese Konzeption unterscheidet sich grundsätzlich von derjenigen der Richtlinie, die davon ausgeht, dass bestimmte Anlagenkategorien von dem System erfasst werden. Erwägung 24 RL 2003/87 betont zudem, dass die Erhebung von Steuern von den Mitgliedstaaten zwar als Instrument für die Emissionsbegrenzung herangezogen werden kann, jedoch offenbar nur für Anlagen, die vorübergehend aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen sind. Dieser konzeptionelle Unterschied dürfte jedoch nicht die Voraussetzungen der Möglichkeit einer gegenseitigen Anerkennung der Zertifikate berühren, so dass er wohl keinen Hinderungsgrund für den Einbezug der Schweiz in das EU-System darstellte.

- Andererseits ist aus politischer Sicht zu erwarten bzw. – soweit Präzisierungen durch die Kommission vorgenommen werden – aus rechtlicher Sicht zu gewährleisten, dass eine gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten aus dem Ausland nicht die Effektivität des durch die RL 2003/87 vorgesehenen Systems in Frage stellt. Dies dürfte implizieren, dass die Schweiz bei der Einrichtung eines Emissionshandelssystems die Einhaltung gewisser Vorgaben der Richtlinie im Ergebnis ebenfalls sicherzustellen hätte. Vor dem Hintergrund der Sicherstellung der Effektivität des Emissionshandelssystems in der EU dürften dabei folgende Aspekte der RL 2003/87 im Vordergrund stehen:
  - Die Effektivität der Überwachung und Meldung der Emissionen durch den Betreiber der Anlagen wäre zu gewährleisten (vgl. auch Art. 6 RL 2003/87 im Zusammenhang mit den Voraussetzungen der Erteilung einer Genehmigung für die Anlagen). Denn nur unter dieser Voraussetzung wäre sichergestellt, dass die Emissionszertifikate auch entsprechend den Emissionen wieder zurückgegeben werden, so dass die Zirkulation von Zertifikaten, die eigentlich bereits gebraucht wurden, vermieden werden könnte und insgesamt (in der EU und der Schweiz) damit die Einhaltung der „Emissionshöchstmenge“ sichergestellt wäre.
  - Daran anschließend wäre dafür zu sorgen, dass die Zertifikate entsprechend der Menge der Emissionen zurückgegeben werden.
  - Aus parallelen Gründen ist zu gewährleisten, dass nicht zu viele Zertifikate durch die Schweiz ausgegeben werden, könnte doch ansonsten ebenfalls die Gesamtmenge der Emissionen in der EU und der Schweiz überschritten werden. M.a.W. wäre ein System einzurichten, das sicherstellt, dass die Schweiz ihr Reduktionsziel zumindest einhält (oder auch unterschreitet), wobei nicht nur die Emissionen der am Handel teilnehmenden Emittenten, sondern auch die sonstigen Treibhausgasemissionen zu berücksichtigen wären, so dass nur so viele Zertifikate ausgegeben werden dürften, dass das Reduktionsziel eingehalten werden kann (vgl. auch die in Anhang III RL 2003/87 formulierten Anforderungen an die in den nationalen Zuteilungsplan aufzunehmenden Zuteilungskriterien für Zertifikate).
  - Die Effektivität der Einhaltung der Gesamtemissionsmenge dürfte es zudem erfordern, dass die Gültigkeit der Zertifikate – entsprechend dem Rahmen der RL 2003/87 (vgl. Art. 13 RL 2003/87) – zeitlich begrenzt würde, wäre doch ansonsten die Menge zukünftiger Emissionen kaum kontrollier- bzw. überschaubar. Dies schliesse aber einen „Umtausch“ nicht genutzter Zertifikate nicht aus (s. auch Art. 13 Abs. 2, 3 RL 2003/87). Darüber hinaus wäre wohl eine parallele Ausgestaltung der Gültigkeitsdauer in der EU und der Schweiz im Hinblick auf die Sicherstellung der Handelbarkeit der Zertifikate notwendig oder zumindest sinnvoll.
  - Die Übertragbarkeit der in der Schweiz und der EU ausgestellten Zertifikate wäre zu gewährleisten, was eine Anerkennung der in der EU ausgestellten Zertifikate implizierte.
  - Schließlich wäre wohl auch ein gewisser Mindeststandard an Überwachungs- und Sanktionsmechanismen in der Schweiz notwendig, ohne dass dieser in jeder Beziehung genau den Anforderungen der RL 2003/87 entsprechen müsste; insgesamt müsste aber wohl der effektive Vollzug der Vorgaben des Emissionshandelssystems gewährleistet werden können.

Deutlich wird damit, dass der Handlungsspielraum der Schweiz im Falle einer Einbindung in das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem jedenfalls aus politischer Sicht doch spürbar eingeschränkt

wäre; Gestaltungsspielraum bliebe im Wesentlichen bei der Ausgestaltung des Anwendungsbereichs des Emissionshandels, also der Umschreibung der am Handel teilnehmenden Personen bzw. Unternehmen, während in Bezug auf die Durchführung des Systems vor dem Hintergrund der Sicherstellung der Effektivität des gemeinschaftlichen Systems wohl eine weitgehende Anlehnung an dieses erfolgen müsste.

## **D. Schluss**

Ziel dieses Beitrages konnte und sollte es nicht sein, das gemeinschaftliche und schweizerische Umweltrecht auch nur ansatzweise zu „vergleichen“. Die nähere Betrachtung der möglichen Einbindung der Schweiz in das gemeinschaftliche Emissionshandelssystem lädt aber in Bezug auf das Verhältnis des schweizerischen zum gemeinschaftlichen Umweltrecht zu folgenden Bemerkungen ein:

- Auch wenn das schweizerische Umweltrecht zweifellos in verschiedener Hinsicht Pioniercharakter hatte bzw. auch noch hat<sup>38</sup>, wäre es verfehlt, sich auf dem Erreichten „auszurufen“; die Entwicklung des Umweltrechts in der EU weist einige sehr interessante Aspekte auf, die jedenfalls auch in der Schweiz zur Kenntnis genommen und in die rechtlichen und rechtspolitischen Erwägungen einbezogen werden sollten. Dies gilt nicht nur für den hier erörterten Bereich des Emissionshandels, sondern auch für andere Fragen des Umweltrechts, wie z.B. die Öffentlichkeitsbeteiligung, den Zugang zu Gerichten oder auch Teile des primär medienschützenden Umweltrechts, wie etwa das Gewässerschutzrecht.
- In zahlreichen Bereichen des Umweltrechts ist daran anschließend dann eine „Inspiration“ durch das Gemeinschaftsrecht möglich, die sehr unterschiedliche Formen annehmen kann. Insgesamt dürfte denn auch das schweizerische Umweltrecht in vielfältiger Weise vom gemeinschaftlichen Umweltrecht beeinflusst sein, wobei hier verschiedene Mechanismen zum Zuge kommen (können). Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass das Umweltrecht trotz zahlreicher Parallelen nur selten Bereiche „echten“ autonomen Nachvollzugs aufweist.
- Sobald auf umweltrechtliche Instrumente in der EU zurückgegriffen wird, die auch organisatorische Aspekte – die wiederum sehr unterschiedlicher Natur sein können – aufweisen, kommt eine Einbindung der Schweiz nur auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages in Betracht. In diesem Rahmen wird dann wohl in aller Regel (wie auch in anderen Rechtsgebieten) eine „Übernahme“ wichtiger Charakteristika des Gemeinschaftssystems notwendig sein, wie das Beispiel des Emissionshandels illustrieren konnte. Damit stellt sich auch im Bereich des Umweltrechts die Frage, ob und inwieweit eine Nichtmitgliedschaft in der EU mittelfristig tatsächlich umweltpolitisch und -rechtlich sowie aus allgemeinen integrationspolitischen Erwägungen sinnvoll sein kann, eine Problematik, die sich im Zuge der Ausweitung des Rückgriffs auf Instrumente mit „Systemcharakter“ noch pointierter stellen wird.

---

<sup>38</sup> Vgl. auch den Rückblick und die Bewertung bei URSULA BRUNNER/HELEN KELLER, 20 Jahre Umweltschutzgesetz – Rückblick und Würdigung, ZBl. 2005, 1 ff.